

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara yang memiliki bentuk pemerintahan dimana terdapat pemisahan formal antara eksekutif, legislatif, yudikatif. Kekuasaan membuat Undang-undang diberikan kepada badan legislatif, kekuasaan menjalankan Undang-undang diberikan kepada badan eksekutif, dan kekuasaan mengawasi Undang-undang diberikan kepada badan yudisial¹. Menurut bentuk pemerintahan seperti ini presiden sebagai kepala Negara sekaligus menjadi kepala eksekutif. Presiden bukan dipilih oleh parlemen akan tetapi presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui suatu mekanisme pemilihan umum oleh karenanya, presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau lembaga legislatif.

Sistem pemerintahan demikian ini disebut sistem pemerintahan presidensial, dalam sistem ini, lembaga eksekutif dan legislatif memiliki kedudukan yang terpisah. Sistem presidensial pada dasarnya mengenal dualism legitimasi (*double legitimate*) sebab, baik presiden maupun anggota legislatif, dipilih langsung oleh setiap warga Negara yang berhak memilih². Dalam hal menjalankan roda pemerintahan presiden dibantu oleh seorang wakil presiden yang juga dipilih melalui mekanisme pemilihan umum. Untuk membantu mewujudkan efektifitas pemerintahan, presiden dibantu oleh

¹ Yudi Latif, 2011, *Negara paripurna historitas, rasionalitas, dan aktualitas pancasila*, PT Gramedia pustaka utama, Jakarta, hlm 407-408

² Muhadam Labolo, 2007, *memahami ilmu pemerintahan*, Raja grafindo persada, Jakarta, hlm 103

menteri-menteri dalam suatu kabinet yang diangkat serta bertanggung jawab penuh kepada presiden.

Dalam Pasal 4 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, presiden sebagai kepala Negara dan juga kepala pemerintahan memiliki hak eksklusif yang diberikan oleh konstitusi yakni hak *prerogatif* presiden untuk mengatur dan menjalankan pemerintahan. Beberapa dari hak *prerogatif* presiden diantaranya adalah presiden merupakan pimpinan tertinggi dari angkatan darat, angkatan udara, angkatan laut, presiden dapat memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan mahkamah agung, presiden dapat memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR, dan presiden dapat mengangkat menteri-menteri Negara yang membidangi urusan tertentu.

Pada kabinet Indonesia bersatu (KIB) jilid 2, terdapat 34 kementerian Negara, yang diisi oleh menteri-menteri berlatar belakang politik, menteri-menteri tersebut berasal dari partai-partai pendukung pemerintah (koalisi) dan juga berasal dari kalangan professional. Selain itu dalam KIB jilid 2 juga terdapat jabatan wakil menteri, jabatan wakil menteri ini adalah pos dalam kementerian yang diangkat oleh presiden untuk membantu tugas dari menteri tersebut. Keberadaan dari wakil menteri diatur dalam pasal 10 Undang-undang no 39 tahun 2008 tentang kementerian Negara yang berbunyi “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu”.

Dalam hal tugas yang harus dijalankan oleh wakil menteri, terdapat tugas-tugas yang sifatnya tidak menjabarkan kalimat beban kerja seperti yang tertuang dalam pasal

10 Undang-undang no 39 tahun 2008 tentang kementerian negara. Selain itu, tugas dari wakil menteri berpotensi bertabrakan dengan pejabat lain dalam kementerian yang dapat menimbulkan ketidakefektifan tugas dari kementerian. Pasal 3 peraturan Presiden No 60 tahun 2012 tentang wakil menteri menyebutkan bahwa tugas dari wakil menteri adalah :

1. Membantu Menteri dalam proses pengambilan keputusan Kementerian,
2. Membantu Menteri dalam melaksanakan program kerja dan kontrak kinerja,
3. Memberikan rekomendasi dan pertimbangan kepada Menteri berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian,
4. Melaksanakan pengendalian dan pemantauan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian,
5. Membantu Menteri dalam penilaian dan penetapan pengisian jabatan di lingkungan Kementerian,
6. Melaksanakan pengendalian reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian,
7. Mewakili Menteri pada acara tertentu dan/atau memimpin rapat sesuai dengan penugasan Menteri,
8. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Menteri,
9. Dalam hal tertentu, Wakil Menteri melaksanakan tugas khusus yang diberikan langsung oleh Presiden atau melalui Menteri.

Menurut Hans kelsen dalam teori jenjang norma hukum bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma

yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi³. Oleh karenanya norma-norma yang terdapat dalam Undang-undang harusnya terjabarkan dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya. tugas wakil menteri seharusnya merujuk pada pasal 8 tersebut mengenai fungsi dari sebuah kementerian dan apa saja diantara tugas-tugas kementerian itu yang harus ditangani secara khusus.

Dari sembilan tugas wakil menteri yang terdapat pada Perpres no 60 tahun 2012, hampir keseluruhannya adalah tugas dari sekretaris jenderal kementerian. Padahal dalam pasal 10 Undang-undang no 39 tahun 2008 tentang kementerian Negara menyebutkan bahwa wakil menteri diangkat untuk menangani beban kerja yang membutuhkan penanganan khusus. artinya tugas wakil menteri hanyalah untuk membantu menteri menangani masalah-masalah yang sifatnya serius dan urgentif. Contoh masalah membludaknya narapidana dalam lapas yang harus ditangani oleh wakil menteri hukum dan ham. Menurut pakar hukum tata Negara, Akub Zainal Busura bahwa Peraturan Presiden harus melihat peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya sehingga tidak terjadi benturan hukum⁴.

Tugas sekretaris jenderal pada umumnya adalah menyelenggarakan fungsi koordinasi kegiatan, penyelenggaraan pengelolaan administrasi umum untuk mendukung kelancaraan pelaksanaan tugas dan fungsi, serta penyelenggaraan

³<http://m.kompasiana.com/post/hukum/2012/03/29/beleidsregel-atau-peraturan-kebijakan-dalam-administrasi-negara/> diakses tanggal 28 Mei 2013

⁴ Wawancara tanggal 6 Januari 2013

hubungan kerja di bidang administrasi dengan lembaga terkait. Oleh karena itu keberadaan wakil menteri justru membuat struktur organisasi yang membengkak dengan tugas yang sama dengan sekretaris jenderal. Menurut Akub Zainal Busura bahwa tugas dari wakil menteri sudah merupakan tugas dari sekjen kementerian.

Sebagai contoh tugas wakil menteri dalam pasal 3 huruf b Perpres no 60 tahun 2012 adalah membantu menteri dalam melaksanakan program kerja dan kontrak kinerja. Tugas ini berbenturan dengan tugas dari sekretaris jenderal kementerian yang juga bertugas merumuskan dan melaksanakan program kerja kementerian. Selain itu, dalam pasal 3 huruf e tugas wakil menteri adalah membantu menteri dalam penilaian dan penetapan pengisian jabatan di lingkungan kementerian. tugas ini sebetulnya adalah tugas dari sekretaris jenderal kementerian, karena sekjen merupakan kepala dari sekretariat jenderal yang membawahi dan mengatur berbagai unsur dalam kementerian seperti unsur kepegawaian, oleh karenanya penilaian dan pengisian jabatan dalam kementerian bukan merupakan tugas dari wakil menteri.

Selain disharmonisasi tersebut, pengangkatan 18 wakil menteri pada 18 oktober 2011 juga berpotensi pemborosan uang negara, karena dengan diangkatnya 18 wakil menteri pasti akan mendapatkan fasilitas-fasilitas khusus dari negara yang dananya bersumber dari APBN, diantaranya; rumah dinas, kendaraan dinas, biaya operasional, gaji, tunjangan jabatan, sekretaris, ajudan, supir, beberapa staf pembantu lainnya, dan sebagainya.

Dalam hal hak keuangan wakil menteri mendapatkan gaji pokok setingkat pejabat Eselon 1A atau sejumlah 3,4 juta rupiah/bulan ditambah dengan tunjangan

jabatan, tunjangan istri, tunjangan anak, tunjangan beras, uang makan, dll maka *take home pay* dari wakil menteri sejumlah 10 juta/perbulan⁵. Selain itu wakil menteri mendapatkan kendaraan dinas yang nilainya mencapai 800 juta rupiah ditambah lagi dengan pemberian rumah dinas yang apabila kementerian bersangkutan belum dapat menyediakan rumah dinas bagi wakil menteri maka akan diberikan kompensasi sejumlah 15 juta rupiah/bulan⁶. Hal itu masih ditambah dengan tunjangan kinerja bagi kementerian yang telah melakukan tunjangan kinerja atau reformasi birokrasi sejumlah 40 juta rupiah perbulan.

Jika diestimasi secara keseluruhan maka, pengeluaran Negara untuk 18 wakil menteri sejak oktober 2011 sampai juni 2014 maka berjumlah 5,7 Milyar. padahal saat ini Pemerintah sedang mengalami defisit anggaran akan tetapi penggunaan anggaran untuk wakil menteri begitu besar.

Dalam teori sistem Joseph A. Litterer, dikemukakan bahwa dalam sebuah sistem yang diperlukan adalah interaksi antar sesama elemen sehingga membentuk suatu kesatuan yang padu⁷. Hal ini tentu tidak akan terjadi apabila yang terjadi saat ini masih belum ada pembagian tugas yang jelas antara wakil menteri yang menurut Perpres no 60 tahun 2012 memiliki tugas sebagai pembantu menteri dan sekretaris jenderal yang menurut Undang-undang no 39 tahun 2008 juga sebagai pembantu menteri.

⁵ <http://setagu.net/gaji-wakil-menteri/> diakses tanggal 28 mei 2013

⁶ Permenkeu no 164 tahun 2012 tentang hak keuangan dan fasilitas lainnya bagi wakil menteri

⁷ Karhi Nisjar, 1997, *teori sistem dan pendekatan sistem dalam bidang manajemen*, Mandar maju, bandung, hal 33

Sejak awal pemerintahan KIB jilid 2 berlangsung, dimana hampir seluruh pos kementerian di duduki oleh orang-orang yang berasal dari partai politik pendukung pemerintah atau koalisi. Presiden dalam hal ini terjebak dalam transaksi politik yang merupakan konsekuensi dari siapapun yang menjadi presiden. Dalam sistem demikian maka akan sulit bagi presiden untuk mempertimbangkan keahlian dan kemampuan *leadership* para calon menteri dalam membentuk kabinet yang akhirnya mendorong presiden untuk mengangkat wakil menteri⁸.

Pengangkatan wakil menteri sebetulnya dapat dipandang sebagai bentuk akumulasi dari keresahan presiden karena kinerja menteri yang dipimpin oleh orang-orang partai politik masih dianggap buruk, juga karena lemahnya proses rekrutmen, seleksi serta masih diterapkannya sistem *like and dislike* dalam pemilihan menteri⁹. Akan tetapi dalam suatu momentum *reshuffle* yang merupakan bagian dari hak prerogatif, presiden seperti tidak memiliki keberanian untuk mengganti orang-orang parpol dengan kaum profesional yang tidak berasal dari parpol. Hal ini dapat dilihat dari beberapa pos menteri yang tetap diganti oleh tokoh-tokoh parpol baru ataupun tokoh parpol yang dimutasi ke pos menteri lain. Apabila pengangkatan wakil menteri ditujukan untuk meningkatkan kinerja kementerian, maka ini merupakan sebuah ironi karena secara politis hal ini membuktikan betapa presiden lebih mementingkan

⁸ Mahfud MD, 2010, *perdebatan hukum tata Negara pasca amandemen konstitusi*, Rajawali pers, Jakarta, hlm 163

⁹ Mas'ud Said, 2009, *Birokrasi di negara birokratis*, Ummpress, Jakarta, hlm 53

kepentingan koalisi dengan partai politik pendukungnya dari pada menyusun sebuah kabinet kerja yang diisi oleh orang-orang yang ahli dibidangnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas yang menjadi rumusan masalah adalah

1. Bagaimana kedudukan tugas dan wakil menteri menurut peraturan perundang-undangan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian hukum ini adalah

1. Mengidentifikasi tugas wakil menteri menurut peraturan perundang-undangan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah

1. Memberikan pengetahuan kepada masyarakat maupun kaum akademisi tentang kedudukan wakil menteri secara yuridis.
2. Memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum tata Negara.
3. Dapat menjadi sumber referensi baru bagi para akademisi maupun para pengambil kebijakan sebagai tuntunan untuk menyusun pemerintahan yang baik.